

Asiantuntijalausunto
Ulla Liukkunen
Työoikeuden ja kansainvälisen
yksityisoikeuden professori
Helsingin yliopisto
22.3.2024

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työehtosopimuslain ja työriitojen sovittelusta annetun lain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi (HE 12/2024 vp)

Työtaisteluoikeudella on perusoikeustasoinen suoja osana perustuslain 13 §:ssä turvattua ammatillista yhdistymisvapautta. Työtaisteluoikeutta suojataan Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja EU:n perusoikeuskirjassa. Käsillä olevassa hallituksen esityksessä on kyse työtaisteluoikeuden rajoittamisesta, joten näiden normistojen merkitys korostuu ottaen huomioon myös, mitä perustuslain 22 §:ssä on säädetty julkisen vallan velvollisuudesta perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen.

Hallituksen esityksen taustalla ovat seuraavat hallitusohjelman kirjaukset:

”Pohjoismaisen käytännön mukaisesti poliittisen työtaisteluoikeuden käyttöä rajoitetaan enintään yhden vuorokauden mittaisiin mielenilmaisuihin.

Hallitus muuttaa lainsäädäntöä niin, että tukityötaistelut asetetaan suhteellisuusarvioinnin ja työriitalain mukaisen ilmoitusvelvollisuuden kohteeksi. Jatkossa laillisia tukityötaisteluja ovat ne, jotka ovat kohtuullisia suhteessa tavoitteisiin ja joiden vaikutukset kohdistuvat vain työriidan osapuoliin.

Laittomasta työtaistelusta tuomittavan hyvityssakon tasoa korotetaan ja sakon ylärajaksi säädetään 150 000 euroa ja alarajaksi 10 000 euroa. Työtuomioistuimen laittomaksi työtaisteluksi tuomitseman lakon jatkamisesta säädetään työntekijälle 200 euron seuraamusmaksu laittomaksi tuomittuun työtaisteluun osallistumisesta.”

Tarkastelen seuraavassa hallituksen esityksen sääntelyehdotuksia.

Poliittisten työtaisteluiden rajoittaminen

Poliittisten työtaisteluiden enimmäiskestosta säätämistä hallituksen esityksessä ehdotetulla (työehtosopimusL 8 b §, laki työriitojen sovittelusta 8 b §) tavalla on arvioitava erityisesti perusoikeus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumisen kannalta. Kyse olisi uudentyypisestä sääntelystä, joka asettaa aikamääriä poliittisille työtaisteluille rajoittaen niiden käyttöä ja korostaa niitä omana sääntelykokonaisuutenaan. On tarpeen erikseen arvioida, noudattaako ehdotettu sääntely kaikilta osin perus- ja ihmisoikeusvelvoitetta. Tällöin tulee kiinnittää

huomiota poliittisen työtaistelun määritelmään ja ILO:n sopimuksia koskevaan valvontakäytäntöön. Erityisesti on kiinnitettävä huomiota siihen, että ILO:n valvontakäytännön mukaan järjestöjen olisi voitava käyttää lakkoa etsittäessä ratkaisuja ongelmiin, jotka aiheutuvat merkittävistä sosiaali- ja talouspolitiikan suuntauksista näiden vaikuttaessa suoraan niiden jäseniin (ILO, Giving Globalization a Human Face (2012), para. 124). Sikäli kuin kyse on työtaisteluista, joilla on tällaisia ulottuvuuksia, ne on pidettävä oikeudellisesti erillään puhtaasti poliittisista työtaisteluista.

Myötätuntotyötaisteluiden rajoittaminen

Myötätuntotyötaisteluoikeuden rajoittamista koskevia säännösehdotuksia on arvioitava erityisesti perusoikeus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumisen kannalta. Perusoikeuksien rajoitusedellytysten tulee täytyä, jotta ehdotettu sääntely olisi hyväksyttävissä. On tarpeen erikseen arvioida, noudattaako ehdotettu sääntely ILO:n sopimuksia. On myös kiinnitettävä huomiota siihen, että lakko-oikeuden rajoittaminen yksinomaan taloudellisin perustein ei ole mahdollista ottaen huomioon ILO:n valvontakäytäntö sekä EIS 11 artiklaa koskeva ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö.

Ehdotetun suhteellisuusperiaatteen soveltaminen

Hallituksen esityksen sisältämän pykäläehdotuksen (työehtosopimusL 8 a §) mukaan työrauhavelvollisuuden vallitessa myötätuntotyötaistelua koskisi suhteellisuusperiaate, joka edellyttää, että työntekijäjärjestö arvioi ennalta työnantajalle ja tämän erilaisille sopimuskumppaneille aiheutuvan haitan pykälässä tarkoitetun suhteellisuusperiaatteen toteutumiseksi, ja järjestö voisi ryhtyä työtaisteluun ainoastaan suhteellisuusperiaatteen täytyessä.

Ehdotetun pykälän sanamuoto jättää avoimiksi useita kysymyksiä, jotka ovat olennaisia työntekijäjärjestöille asetettavan velvoitteen tulkinnalle. Työtaistelutoimien suhteellisuutta tulisi arvioida hallituksen esityksen mukaan myötätuntotyötaistelun toteuttamistavan, laajuuden ja vahingollisten seurausten kannalta ottaen huomioon vaikutukset niin työnantajaan kuin tämän sopimuskumppaneihin. Suhteettomien seurausten syntyminen edellyttäisi aina työnantajan palvelu- tai tuotantotoiminnan rajoittamista laajemmin kuin on tarpeen pääriidan piiriin kuuluvaan työnantajaan vaikuttamiseksi tai vaihtoehtoisesti ilman, että rajoittamisella olisi välitöntä vaikutusta pääriidan piirissä olevan työnantajan toimintaan.

Ehdotetusta pykälästä ei käy ilmi, mitä tarkalleen ottaen tarkoitetaan tuotanto- tai palvelutoiminnalla, jonka rajoittamisesta olisi kyse. Hallituksen esityksen perusteluiden pohjalta myötätuntotyötaisteluista rajoittava suhteellisuusperiaate olisi tarkoitettu eri aloilla sovellettavaksi. Ehdotettu pykälä koskisi sanamuotonsa mukaan nimenomaan tuotanto- ja palvelutoiminnan rajoittamista. Kyse on olennaisesta pykälän soveltamisen kriteeristä.

Ehdotetun pykälän mukaan työntekijäyhdistysten tulisi arvioida suhteellisuutta sekä työnantajan että tämän sopijakumppaneiden kannalta. Sopijakumppaniin tai sopijakumppaneihin kohdistuvat suhteettomat vahingolliset seuraukset riittäisivät tekemään työtaistelun lainvastaiseksi. Hallituksen esityksen perusteluissa korostetaan

taloudellisia näkökohtia. On epäselvää, mitä sopijakumppaneilla tarkoitetaan. Ehdotettu pykälä ei sanamuotonsa mukaan koskisi pelkästään tuotanto- ja palvelutoimintaan liittyvää sopimista, vaan ylipäänsä erilaisten työnantajan sopijapuolien suojaa ”suhteettomilta vahingollisilta seurauksilta”, joita seuraa työnantajan tuotanto- ja palvelutoiminnan rajoittamisesta. Koska pykäläehdotuksessa ei rajata minkäänlaisia sopijakumppaneita ehdotetun sääntelyn ulkopuolelle, esimerkiksi alihankkijat tai erilaiset palvelusopimuksen solmivat tahot voisivat ilmeisesti tulla kyseeseen pykälässä tarkoitettuina työnantajan sopijakumppaneina.

Lainsäädännössä ei edellytetä työnantajan antavan työntekijäjärjestöille tietoja sopimuskumppaneistaan, joten työntekijäjärjestöillä ei välttämättä olisi tietoa sellaisista sopimuskumppaneista, jotka niiden pitäisi suhteellisuusharkinnassa ottaa huomioon. Pykälässä tai hallituksen esityksen perusteluissa ei yksilöidä tietoja, joita työntekijäyhdistyksillä tulisi olla käytettävissään eikä sitä, miten nämä saisivat tarvittavat tiedot voidakseen ennakoivasti arvioida suunnitellun myötätuntotyötaistelun vaikutukset työnantajan sopimuskumppaneiden toimintaan.

Ehdotetussa pykälässä edellytettäisiin, että työnantajalle tai tämän sopijapuolelle ei aiheuteta suhteettomia vahingollisia seurauksia rajoittamalla työnantajan palvelu- tai tuotantotoimintaa laajemmin kuin on tarpeen pääriidan piiriin kuuluvaan työnantajaan kohdistuvan vaikutuksen aikaansaamiseksi tai vaihtoehtoisesti niin, että rajoittamisella ei ole välitöntä vaikutusta sanotun työnantajan toimintaan. Pykälä asettaisi siis kaksi vaihtoehtoista kriteeriä, joista toisen täyttyessä kyse olisi kielletystä työtaistelutoimesta. Toiminnan rajoittamista voi olla käytännössä huomattavan vaikea arvioida pykälässä tarkoitettulla tavalla suhteettomien vahingollisten seurausten syntymisen kannalta. Pykälän perusteella jää epäselväksi, mikä myötätuntotyötaisteluita rajoittavan sääntelyn ala tarkalleen ottaen on. Vaikuttaa siltä, että pykälän sisältöön voitaisiin saada selvyttä vasta vakiintuneen oikeuskäytännön myötä.

Koska kyse on työtaisteluoikeuden käyttämisestä, työntekijäyhdistyksellä tulisi olla mahdollisuus tehdä sellainen objektiivinen arvio, jota laissa edellytettäisiin. Ehdotettu sääntely vaikuttaa lähtevän siitä, että suhteellisuusarviointia tulee tehdä ennen työtaistelua ja työtaistelun kuluessa arvioinnin koskiessa samanaikaisesti useita tekijöitä, kuten erilaisia vaikutuksia palvelu- ja tuotantotoimintaan sekä pääriitaan. Ennakoiva työtaistelutoimien seurausten suhteellisuusarviointi pykälässä edellytetyin tavoin vaikuttaa huomattavan vaikealta, koska sääntelytapa jättää useita kysymyksiä avoimiksi. On selvää, että työntekijäyhdistyksen vastuu ei voi ulottua sellaisiin kysymyksiin, joista yhdistys ei voi saada tietoa. Ehdotetun pykälän toimivuutta tarkasteltaessa olisi kiinnitettävä huomiota myös siihen, että eri järjestöt ja sektorit ovat erilaisessa asemassa.

Edellä selvitetyn perusteella suhteellisuusperiaate, josta ehdotetaan säädettäväksi, on sääntelytavaltaan pitkälle menevä ja tulkinnanvarainen. Laissa ei voida asettaa sellaista velvoitetta, jonka myötä myötätuntotyötaisteluoikeuden käyttämisestä tulisi käytännössä mahdotonta.

ILO:n valvontakäytäntö suojaa oikeutta myötätuntolakkoihin, eikä tällaisten työtaisteluiden käyttämisestä voida rajoittaa edellyttämällä sellaista suhteellisuusarviointia, joka on ristiriidassa ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Hallituksen esityksen mukaan työehtosopimuslakiin verrattuna laajempi oikeus myötätuntotyötaisteluihin koskisi tilanteita, joissa on kyse työrauhavelvollisuuden

ulkopuolella toimeenpantavista työtaisteluista. Ehdotettu pykälä (laki työriitojen sovittelusta 8 a §) vastaisi muutoin työehtosopimuslakiin ehdotettua 8 a §:ää, mutta työrauhavelvollisuuden ulkopuolella rajoitus koskisi vain tilanteita, joissa myötätuntotyötaistelulla tuettavan työtaistelun tavoitteena on muu kuin työehtosopimuksen solmiminen. Edellä suhteellisuusperiaatteesta ja sääntelytavan ongelmista todettu koskee myös suluissa mainittua pykäläehdotusta.

Myötätuntotyötaisteluja koskeva sanktiointi

Koska myötätuntotyötaistelua koskevien pykälien asettamien velvoitteiden rikkominen olisi sanktioitu, pykälissä asetettujen velvoitteiden tulisi olla niin selkeitä, että työntekijäjärjestöt pystyvät arvioimaan, millä tavalla niiden tulee toimia pykälien mukaiset velvoitteet täyttääkseen. Sanktiointikin siis edellyttää, että asetettava velvoite on riittävän täsmällinen.

Saksan oikeustilan tarkastelu

Saksaan viitataan hallituksen esityksessä eri tavoin sellaisena maana, jossa suhteellisuusperiaate on käytössä. Saksan suhteellisuusperiaate ei kuitenkaan ole samankaltainen kuin hallituksen esityksessä ehdotettu suhteellisuusperiaate.

BAG on toistuvasti todennut, että työtaistelutoimenpiteiden ydin on painostaminen oikeutetun tavoitteen saavuttamiseksi aiheuttamalla taloudellisia haittoja. Työtaistelutoimenpiteet ovat suhteettomia vain, jos ne merkitsevät tämäkin asiayhteys huomioon ottaen kohtuutonta haittaa vastakkaisille oikeudellisille kannoille, jotka ovat myös perustuslain suojaamia (tuomiot 19.6.2007 – 1 AZR 396/06 ja 22.9.2009 – 1 AZR 972/08). Näin ollen suhteellisuuden puute rajoittuu poikkeustapauksiin. Hallituksen esityksessä on epätarkkuutta (s. 68), kun esityksessä todetaan, että ”taloudellisista haitoista johtuva työtaistelutoimenpiteiden oikeasuhtaisuus rajoittuu poikkeustapauksiin”.

BAG:n oikeuskäytännön mukaan (erityisesti tuomio 19.6.2007 – 1 AZR 396/06) myötätuntolakot kuuluvat ammatiliitoille taatun toimintavapauden piiriin. Suhteellisuusperiaatetta sovelletaan myös tällaisiin lakkoihin. Tukilakkojen suhteellisuuden arvioinnissa keskeistä on lakon läheisyys tai etäisyys tuettavaan päälakkoon.

Toimivaltainen tuomioistuim

Lakiin työriitojen sovittelusta lisättäväksi ehdotettu työtaisteluoikeuden rajoittamista ja hyvitysseuraamusta koskeva sääntely merkitsisi sitä, että osa asioista käsiteltäisiin jatkossa yleisissä tuomioistuimissa, kun tätä nykyä asiat käsitellään keskitetysti työtuomioistuimessa. Tämän muutoksen voidaan ennakoida aikaansaavan ongelmia lainkäytön yhtenäisyyden ja ennustettavuuden kannalta. Oikeusvarmuuden ja tuomioistuinten toimintakyvyn turvaaminen ovat tuomioistuinten toimivallanjakoa koskevissa ratkaisuisa perustavia näkökohtia. Työtuomioistuin on erityistuomioistuin, jolla voidaan katsoa olevan erityiset edellytykset käsitellä ehdotetun sääntelyn kohteena olevia työtaistelutoimenpiteisiin liittyviä asioita.

Hyvityssakon korottaminen

Ehdotetun työrauhavelvollisuuden rikkomisesta tuomittavan hyvityssakon (työehtosopimusL 9 §, laki työriitojen sovittelusta 18 a §) tuntuva korottamisen tarkoituksena olisi parantaa hyvitysseuraamuksen tehokkuutta. Ehdotetun seuraamusjärjestelmän muutoksen ja vaikutusten arvioinnin tulisi kuitenkin ottaa huomioon erilaisten työntekijäjärjestöjen koko ja resurssit samoin kuin vallitseva työehtosopimuslain seuraamusjärjestelmän sanktiointitapa ja eri sanktioiden asteikot.

Yksittäisen työntekijän toiminnan sanktioiminen – lainvastaisen työtaistelun jatkaminen

Työsopimuslakiin ja merityösopimuslakiin ehdotettu työntekijää koskeva sanktiopykälä (TSL 3:6, merityösopimuslaki 4:9) olisi periaatteellisesti merkittävä muutos vallitsevaan oikeustilaan, sillä pykälä veisi työtaisteluja koskevan sääntelyn yksilötasolle säätämällä työntekijän sanktioinnista.

Ehdotetun sääntelyn mukaan työntekijä, joka jatkaa työntekijäyhdistyksen toimeenpanemaa tuomioistuimen tuomiossa lainvastaiseksi todettua työnseisausta vielä senkin jälkeen, kun työnantaja on ilmoittanut hänelle tuomiosta, olisi velvollinen maksamaan työnantajalle hyvitystä 200 euroa. Oikeus hyvitykseen ei edellyttäisi sanotun tuomion lainvoimaisuutta.

Työntekijöitä koskeva sanktiopykälä koskisi sekä järjestäytyneitä että järjestäytymättömiä työntekijöitä. Ehdotettuun pykälään liittyy avoimia kysymyksiä ja oikeudellisia ongelmia. Voidaan esimerkiksi kysyä, riittäisikö sanktioinnin perustaksi pelkkä työnantajan ilmoitus tuomiosta vai tulisiko työnantajan kertoa työntekijälle myös tuomion sisällöstä. Tuomion sisältö erilaisine rajauksineen saattaa olla vaikeasti tulkittavissa. Lisäksi ei-lainvoimainen tuomio voi vielä muuttua.

Ehdotetussa sääntelyssä edellytetään samansuuruisen hyvityksen maksamista kaikissa tilanteissa esimerkiksi riippumatta siitä, kauanko työntekijä on jatkanut työtaistelua sen jälkeen, kun hän on saanut tiedon työtaistelun laittomaksi toteavasta tuomiosta. Jos tuomio muuttuu valitusasteissa, työntekijän tulisi nostaa kanne saadakseen takaisin työnantajalle maksamansa summan. On kuitenkin otettava huomioon tällaisen prosessin tai sen kustannusten ja keston vaikutukset työntekijän asemaan.

Ehdotettu sääntely siis sijoitettaisiin työopimuslakiin ja merityösopimuslakiin, mutta hallituksen esityksessä ei tarkastella ehdotettujen lainmuutosten heijastusvaikutuksia muihin työopimuslain tai merityösopimuslain pykäliin lukuun ottamatta irtisanomissuojaa.

ILO:n normiston ja eurooppalaisen normiston asema

Allekirjoittanutta on erikseen pyydetty lausumaan ILO:n sopimuksia koskevan valvontakäytännön ja ESP:n asemasta. ILO:n määrittämät työelämän perusperiaatteet ja -oikeudet ovat perustavanlaatuisia ja sisältyvät järjestön ydinsopimuksiin. On tarpeen korostaa, että ILO:n yleissopimukset 87 ja 98 ovat luonteeltaan järjestön ydinsopimuksia, joita pidetään tärkeimpinä työntekijöiden perusoikeuksien kannalta.

Näitä sopimuksia koskevalla ILO:n valvontakäytännöllä on keskeinen merkitys arvioitaessa työtaisteluoikeuden suojan sisältöä ja tämän oikeuden hyväksytyjä rajoituksia, joskin myös EIS:llä ja ESP:llä on erityinen, toisiaan täydentävä rooli eurooppalaisessa kontekstissa ja niiden yhteys EU:n perusoikeuskirjaan on merkityksellinen. Sekä EIS että ESP ovat perusoikeuskirjan taustalla, ja ne otetaan huomioon perusoikeuskirjan tulkinnassa.

ILO:n valvontakäytännön aseman korostuminen työtaisteluoikeuden ihmisoikeussuojan turvaajana ilmenee myös ihmisoikeustuomioistuimen EIS:ää koskevasta oikeuskäytännöstä, jossa tukeudutaan ILO:n valvontakäytännön linjauksiin. Tämä valvontakäytäntö antaa suojaa myötätuntotyötaisteluoikeudelle ja on otettava huomioon myös sellaisten työtaisteluiden kohdalla, jotka koskevat sosiaalisia ja taloudellisia etuja tai sosiaali- ja talouspolitiikan vaikutuksia. EIS:n oikeuskäytännössä suoja työtaisteluoikeudelle ulottuu myös myötätuntotyötaisteluihin. Osaltaan ESP:tä kokevat sosiaalisten oikeuksien komitean linjaukset niinikään ovat tuoneet esille ILO:n valvontakäytäntöä. Näissä linjauksissa on myös jossain määrin laajennettu ESP:n työtaisteluoikeudelle antaman suojan alaa.

Suomea sitovat työtaisteluoikeutta koskevat ihmisoikeusnormit määrittävät tämän oikeuden suojan vähimmäistason. Kansainvälisen ihmisoikeusnormiston kuvauksesta huolimatta hallituksen esityksessä ei käsitellä tätä normistoa siten, että sen edellyttämä työtaisteluoikeuden suoja otettaisiin kaikilta osin huomioon.